

Комягин Дмитрий Львович, профессор кафедры финансового права НИУ ВШЭ, ст. научный сотрудник Института публично-правовых исследований, доктор юридических наук.

Исполнение судебных актов о взыскании из бюджета: практика, теория и история вопроса.

Ключевые слова: бюджет, исполнение решений суда, судебные акты, исполнительные документы, исполнение бюджета, компенсация, убытки, денежные обязательства.

Краткая аннотация: Статья посвящена феномену российского законодательства, который связан с наличием в Бюджетном кодексе Российской Федерации главы, посвященной исполнению судебных актов. Подробно раскрываются причины и история появления этой главы, разобраны многие сложные коллизии и проблемы, связанные с исполнением судебных актов о взыскании денежных из бюджета. Дана классификация категорий судебных актов о взыскании из бюджета, а также проанализированы процедуры по их исполнению.

Постановка проблемы

Регулирование правоотношений по исполнению судебных решений бюджетным законодательством при наличии специального законодательства, посвящённого исполнению судебных актов¹, является необычным решением, вызывает много вопросов. В частности, возникают вопросы о том, существует

¹ Речь идет, в частности, о разделе VII ГПК РФ, разделе VII АПК РФ, Федеральном законе от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

ли принудительный порядок исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы; допустимо ли исполнение судебных актов, ответчиком по которым выступает в суде финансовый орган, этим же финансовым органом; почему взыскание из государственной (муниципальной) казны, которая состоит из нераспределённого публичного имущества и бюджета, приравнивается ко взысканию только из бюджета и др.

Данные вопросы не являются окончательно разрешёнными в правоприменительной практике, в силу чего тема правового регулирования исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы имеет высокую актуальность.

Прежде всего следует объяснить само наличие в Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — БК РФ) специальной главы, регулирующей исполнение судебных актов. Данное положение вещей сложилось исторически.

В переходный постсоветский период в гражданском законодательстве РСФСР первоначально, до принятия Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в пункте 3 ст. 30 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 года № 443-1 «О собственности в РСФСР»² была установлена декларативная норма о том, что ущерб, нанесённый собственнику преступлением, возмещается государством по решению суда. Понесённые при этом государством расходы взыскиваются с виновного в судебном порядке в соответствии с законодательством РСФСР.

Очень быстро судами были вынесены решения о возмещении государством ущерба на сумму, превышающую возможности бюджета. Позже действие ст. 30 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» было приостановлено законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, а с вступлением в силу ГК РФ указанная норма и вовсе утратила силу.

В то же время, согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»³,

² Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

вступившие в законную силу постановления судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Аналогичная норма продублирована в ст. 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ)⁴ и ст. 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ)⁵.

В этой связи на основании ст. 7 утратившего сегодня силу Федерального закона от 21 июня 1997 года № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве»⁶ судебные приставы-исполнители стали возбуждать исполнительное производство по исполнительным листам о взыскании средств с публично-правовых образований. При осуществлении принудительного исполнения судебными приставами использовался весь спектр полномочий для обеспечения исполнительных действий, установленных законом: арест счетов бюджета, принудительное списание денежных средств с таких счетов, обращение взыскания на имущество.

Пагубные последствия вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс (из-за пробела в законодательстве) носили масштабный характер: арест счёта бюджета парализовывал исполнение бюджета, блокировалось финансирование не только бюджетных программ, государственных контрактов, иных расходов, но и социальных выплат, в том числе заработной платы в государственных учреждениях. Задержка в оплате или списание по постановлению судебного пристава средств бюджета, предназначенных на иные цели, порождали новые задолженности бюджета, и как следствие, новые судебные решения о взыскании из бюджета. Если вспомнить, что бюджет представляет собой финансовый план, в основе которого лежит баланс доходов, расходов и источников финансирования дефицита, то понятно, почему

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁶ Собрание законодательства РФ 1997. № 30. Ст. 3591.

вследствие вмешательства судебных приставов в бюджетный процесс составление бюджета как плана и как баланса теряло смысл.

Для заполнения пробела правового регулирования исполнения судебных решений о взыскании ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц был издан Приказ Минфина России от 23 ноября 1998 года № 236 «О совершенствовании организации работы по возмещению вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов»⁷.

Данным приказом впервые было установлено, что выплата средств для возмещения вреда производится Минфином России на основании письменных заявлений граждан и юридических лиц с указанием платёжных реквизитов для перечисления денежных средств и приложением постановлений (определений) органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, а также исполнительных листов судебных органов. Реестры для финансирования соответствующих расходов после регистрации и юридической экспертизы в Минфине России спускались в соответствующий территориальный орган федерального казначейства Минфина России, который и осуществлял выплату денежных средств. Каких-либо сроков для оплаты или возврата поступивших документов определено не было.

Вышеуказанный приказ, однако, не решил проблемы вмешательства судебных приставов-исполнителей в бюджетный процесс, т. к. не отменял и не изменял нормы законодательства об исполнительном производстве.

Таким решением явилось введение ст. 239 БК РФ режима иммунитета бюджетов, то есть такого правового режима, при котором обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется только на основании судебного акта. При этом обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится. Следует заметить, что до

⁷ Нормативные акты по финансам, налогам, страхованию и бухгалтерскому учету. № 1. 1999.

появления понятия иммунитета бюджетов обращение взыскания на средства федерального бюджета дискретно ограничивалось федеральными законами о федеральных бюджетах на соответствующие годы, которыми даже после вступления в силу БК РФ частично регламентировался порядок исполнения судебных актов о взыскании из федерального бюджета⁸, что позже было признано Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации⁹.

Возвращаясь к хронологии обстоятельств появления гл. 24.1 в БК РФ, нужно сказать, что после установления иммунитета бюджетов злободневность приобрела другая сторона проблемы исполнения судебных актов о взыскании из бюджета — обеспечение неукоснительного исполнения вступивших в законную силу судебных решений. При отсутствии принудительного порядка исполнения судебных решений о взыскании из бюджетов оплата соответствующих исполнительных документов фактически имела характер добровольного действия должника.

Кроме того, Приказом Минфина России от 23 ноября 1998 года № 236 была установлена процедура только для исполнения судебных актов о возмещении вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо должностных лиц этих органов.

Здесь следует сказать, что судебные акты о взыскании из бюджетов естественным образом разделяются, по крайней мере, на судебные акты, возникающие из споров, связанных с договорными отношениями, и судебные

⁸ См., например, ст. 117 Федерального закона от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1999 год»; ст. 143 Федерального закона от 31 декабря 1999 года № 227-ФЗ «О федеральном бюджете на 2000 год»; ст. 109, 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»; ст. 128 Федерального закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ «О федеральном бюджете на 2002 год»; ст. 135 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»; ст. 110, 111 Федерального закона от 23 декабря 2004 года «О федеральном бюджете на 2005 год».

⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации “О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти” в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО “Хабаровскэнерго”» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2005.

акты, возникающие из споров, связанных с властной деятельностью публично-правового образования (его должностных лиц). Данная дихотомия обозначена издавна. Например, в известном труде Н. И. Лазаревского¹⁰ уже в оглавлении выделены ответственность за убытки от неправильных действий должностных лиц «как за представителей казны по ее имуществам» и «как за органы публичной власти» или «в области обязательственных отношений» и «в области отношений публично-правовых». На общепринятый способ разделения результатов административной деятельности на «властные акты» (лежащие в сфере публичного права) и все иные, которые регулируются частным правом, указывали и другие исследователи, например, П. И. Алексеев, который подробно останавливался на самом обосновании необходимости имущественной ответственности публичной власти за свои властные действия¹¹.

С точки зрения исполнения судебных актов, исходя из источника их оплаты, сегодня можно выделить три вида судебных актов:

— судебные акты о возмещении убытков от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц;

— судебные акты о взыскании сумм, связанных с денежными обязательствами по государственным и муниципальным контрактам (договорам);

— судебные акты о взыскании сумм по обязательствам из государственного долга¹².

Разница между указанными видами судебных актов заключается, во-первых, в природе возникновения задолженности. В первом случае это будут обязательства из причинения вреда (внедоговорной вред), второй случай связан с неисполнением договорных обязательств, третий — с неисполнением

¹⁰ Лазаревский Н. И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование. СПб, 1905.

¹¹ Алексеев П. И. Ответственность государства за чиновников // Юридический вестник. Издание Московского Юридического Общества. 1914. № 7–8 (3–4). С. 2-3.

¹² Данная задолженность тоже носит частноправовой характер, но обособляется в силу её особенного учёта и источника оплаты.

обязательств из публичного кредита (государственного долга). Во-вторых, принципиально важна возможность планирования соответствующих сумм. В первом случае планирование выплат не представляется возможным и может быть предсказано только с помощью методов статистики, во втором и в третьем случаях объём неисполненных обязательств известен задолго до вынесения судебного решения. Наконец, различен состав участников процедуры. В первом случае таким участником в силу прямого указания в ст. 1071 ГК РФ должен быть финансовый орган публично-правового образования и орган власти, действиями которого нанесён ущерб. Во втором случае участником должно быть учреждение, не исполнившее обязательство и его главный распорядитель бюджетных средств (далее также — ГРБС). В третьем случае предполагается участие органа власти, выступающего эмитентом ценных бумаг либо иных долговых инструментов.

Начиная с 2010 года появились также судебные акты о взыскании компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, для которых установлены некоторые особенности их исполнения¹³.

С 2000 года начала применяться ст. 158 БК РФ, согласно которой в суде о взыскании ущерба от незаконных действий в качестве ответчика должен был выступать главный распорядитель бюджетных средств. Исполнение судебных решений, согласно Приказу Минфина России от 23 ноября 1998 года № 236, по-прежнему осуществлялось Минфином России.

Приказ Минфина России не имел достаточной юридической силы для обязывания главных распорядителей предоставлять информацию о вступлении в силу того или иного судебного решения. По этой и иным причинам существенно нарушались сроки исполнения судебных актов, имелись случаи их неисполнения.

¹³ Нельзя не отметить аналогию компенсации за несвоевременное исполнение судебных актов с существовавшим более ста лет назад таким «особым случаем ответственности казны за просрочку, как «проценты по суммам, присужденным из казны в пользу частных лиц». См.: *Лазаревский Н. И.* Указ. соч. С. 171.

Статьей 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»¹⁴ было предусмотрено, что исполнительные листы судебных органов по искам к казне Российской Федерации направляются для исполнения в Минфин России и исполняются им в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. На данном основании Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666 были утверждены Правила исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причинённого незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти¹⁵. Следует сказать, что данный порядок распространялся только на взыскание убытков из казны Российской Федерации, то есть убытков, причинённых федеральными органами государственной власти и их должностными лицами. Исполнение судебных решений о взыскании убытков, присуждённых к взысканию из казны субъектов Российской Федерации или муниципальных образований должно было регулироваться нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Такое регулирование носило дискретный, не сплошной характер.

Для исполнения решений о взыскании убытков из казны Российской Федерации был установлен уточнённый комплект документов, предъявляемых взыскателем в Минфин России, который уже не содержал упоминания о постановлениях, выносимых должностными лицами органов дознания и предварительного следствия. С этого момента постановления органов дознания и предварительного следствия о выплатах из бюджета реабилитированным лицам следовало переутверждать в судебном порядке.

В целях исполнения судебного акта по иску к Российской Федерации, согласно Правилам, утвержденным Постановлением Правительства Российской

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 1. Ст. 2.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 37. Ст. 3529.

Федерации от 9 сентября 2002 года № 666, взыскатель должен был представить в Минфин России исполнительный лист о взыскании из казны Российской Федерации денежных средств, заверенную в установленном порядке копию судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист, и заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию.

Минфин России направлял в федеральный орган государственной власти, указанный в исполнительном листе, копию исполнительного листа для получения информации об обжаловании судебного акта и после получения в установленные сроки информации, при отсутствии документов, отменяющих или приостанавливающих исполнение судебного акта, осуществлял оплату исполнительного листа в пределах двухмесячного срока.

В отличие от прежнего порядка были не только установлены сроки для исполнения судебных решений, но был изменён порядок оплаты — теперь денежные средства перечислялись непосредственно Минфином России за счёт специально планируемых и выделяемых ему ассигнований. Был также установлен ограниченный перечень оснований для возврата представленных для исполнения документов.

В числе оснований для возврата были перечислены:

— нарушение установленного законом срока предъявления исполнительного листа к исполнению;

— несоответствие документов требованиям законодательства (в основном, для оформления исполнительного листа) или отсутствие какого-либо из этих документов;

— наличие документа, отменяющего или приостанавливающего исполнение судебного акта, для исполнения которого выдан исполнительный лист.

Статьей 109 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» было предусмотрено, что в случае недостаточности средств на лицевых счетах должников главный распорядитель

средств федерального бюджета, в чьём ведении находится должник, несёт субсидиарную ответственность за исполнение судебных решений в пределах установленных ему ассигнований в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Это явилось основанием для принятия Постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2001 года № 143 «Об утверждении Правил исполнения требований исполнительных листов и судебных приказов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета»¹⁶, которым был утверждён Порядок исполнения судебных решений о взыскании с получателей средств федерального бюджета задолженности по их денежным обязательствам, которым была впервые установлена соответствующая процедура.

Была установлена следующая процедура: после поступления комплекта документов в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия лицевого счёта получателя средств федерального бюджета орган Федерального казначейства должен был списать средства в пределах остатков на лицевом счёте по соответствующему коду бюджетной классификации, исходя из характера задолженности. При отсутствии средств исполнительный лист возвращался взыскателю с приложением уведомления о недостаточности средств на лицевом счёте для предъявления в Минфин России к счёту главного распорядителя средств федерального бюджета в порядке субсидиарной ответственности. Минфин России уведомлял главного распорядителя о поступивших исполнительных листах, при необходимости осуществлял перемещение ассигнований для их оплаты.

Очень быстро Минфин России был переполнен неоплаченными исполнительными листами, низкое качество исполнения заставило существенно скорректировать Правила¹⁷. Обновленная процедура требовала активного участия должника при исполнении судебного решения: орган Федерального

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 10. Ст. 959.

¹⁷ Правила были изложены в новой редакции Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2004 года № 379 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3267.

казначейства после поступления исполнительного листа направлял должнику уведомление о поступлении с предложением представить платежное поручение для оплаты исполнительного листа. Для этого должнику давался двухмесячный срок, по истечении которого приостанавливались операции по его лицевому счету, открытому в территориальном органе Федерального казначейства. В течение двух месяцев должник при необходимости должен был запросить дополнительные ассигнования у своего главного распорядителя бюджетных средств. В последующем были внесены новые изменения, согласно которым взыскание обращалось на все лицевые счета должника — как счета для учёта бюджетных ассигнований, так и на счета от приносящей доход деятельности (на внебюджетные средства).

Постановления Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666 и от 22 февраля 2001 года № 143 окончательно не решили проблему исполнения судебных решений о взыскании из бюджетов бюджетной системы. В первую очередь это связано с тем, что регулирование исполнения судебных актов выходит за рамки полномочий Правительства Российской Федерации. Во-вторых, как указано выше, порядок, установленный Правительством Российской Федерации, действовал только в отношении федеральных органов исполнительной власти, оставляя за пределами правового регулирования взыскание из казны субъектов Российской Федерации или местной казны.

После вступления в силу ст. 215.1 БК РФ, в соответствии с которой кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации было возложено на Федеральное казначейство (которое с 1 января 2005 года вместе со своими территориальными органами стало организационно обособленным от Минфина России), стало возможным установление единого порядка исполнения судебных актов для всех бюджетов.

Окончательную точку в установлении надлежащего порядка исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов поставил Конституционный Суд Российской Федерации (далее - КС РФ), который Постановлением от 14 июля 2005 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных

положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации "О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти" в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО "Хабаровскэнерго"¹⁸ признал не соответствующей Конституции Российской Федерации ч. 2 ст. 122 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», возлагающую на Правительство Российской Федерации полномочия по регламентации исполнения судебных решений по искам к Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо их должностных лиц. Были признаны неконституционными также и отдельные пункты Правил, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2002 года № 666.

В результате Федеральным законом от 27 декабря 2005 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве»¹⁹ в БК РФ была введена гл. 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации». В ст. 1 Федерального закона «Об исполнительном производстве» было внесено дополнение, согласно которому порядок исполнения судебных актов по передаче гражданам и организациям денежных средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3199.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 8.

Федерации устанавливается бюджетным законодательством Российской Федерации²⁰.

Таким образом, появлению гл. 24.1 в БК РФ предшествовала долгая серия разных попыток урегулировать многочисленные коллизии, возникающие в связи с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов.

Общие процедуры исполнения судебных актов о взыскании из бюджета

В настоящее время БК РФ содержит два порядка исполнения судебных актов о взыскании из бюджета.

Первый порядок связан с исполнением судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям о возмещении вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов и их должностных лиц (взыскание из государственной казны Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования). Данный порядок регламентирован ст. 242.2 БК РФ.

Второй порядок связан с исполнением судебных актов, связанных со взысканием неисполненных денежных обязательств федеральных казённых учреждений, казённых учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных казённых учреждений. Данному порядку соответствуют ст. 242.3, 242.4, 242.5 БК РФ.

Порядок взыскания с бюджетных учреждений в настоящее время урегулирован не БК РФ, а ст. 30 Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения

²⁰ Несмотря на норму ст. 239 БК РФ об иммунитете бюджетов, Федеральный закон «Об исполнительном производстве» частично регулирует правоотношения, связанные с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы. Например, ст. 13 Федерального закона установлены требования, предъявляемые к исполнительным документам.

государственных (муниципальных) учреждений»²¹ (далее — Федеральные закон № 83-ФЗ).

Отдельного порядка для исполнения судебных решений по обязательствам из государственного или муниципального долга (например, по взысканию стоимости непогашенных векселей серии АПК; облигаций государственного сберегательного займа; облигаций или вкладов Сбербанка СССР, долговых товарных обязательств, чеков «Урожай» и т. д.) не предусмотрено. Процедура, которая применяется к исполнению таких судебных решений, зависит от формулировки резолютивной части решения суда. В том случае, если взыскание производится «с Российской Федерации в лице Минфина России» или из казны Российской Федерации, то возможно предъявление исполнительного документа в Минфин России для исполнения в порядке, предусмотренном ст. 242.2 БК РФ. В том случае, если взыскание производится с Минфина России как с учреждения — эмитента ценных бумаг, исполнительный документ может быть предъявлен для исполнения как в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия Минфину России лицевых счетов как казённому учреждению для исполнения в порядке, установленном ст. 242.3 БК РФ, так и в Минфин России непосредственно для исполнения в порядке, установленном ст. 242.2 БК РФ.

В ст. 242.1 БК РФ установлено несколько различных перечней: перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению; перечень документов, входящих в комплект, направляемый на исполнение и перечень оснований для возврата поступивших исполнительных документов.

Перечень исполнительных документов, принимаемых к исполнению согласно БК РФ включает только исполнительные листы и судебные приказы, выдаваемые судами. Иные исполнительные документы, предусмотренные перечнем в ст. 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве», для взыскания из бюджетов не принимаются.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

Исполнительные листы арбитражного суда в соответствии со ст. 319 АПК РФ выдаются на основании судебного акта, вступившего в законную силу (за исключением случаев немедленного исполнения), как правило, судом первой инстанции, если им рассматривалось дело по существу. По общему правилу по одному делу выдаётся один исполнительный лист. Исключение возможно, если, например, имеется несколько взыскателей или несколько должников либо исполнение осуществляется в различных местах. По другому правилу исполнительный лист выдаётся взыскателю либо по его ходатайству направляется для исполнения непосредственно арбитражным судом. Исключение установлено для двух видов исполнительных листов: исполнительные листы о присуждении права на компенсацию за нарушение права на судопроизводство или исполнение судебных актов в разумный срок и исполнительные листы о взыскании в доход бюджета. Направление указанных исполнительных документов на исполнение осуществляется судом независимо от наличия ходатайства взыскателя.

Пунктом 3.1 ст. 319 АПК РФ, предусмотрено, что к исполнительному листу о взыскании из бюджетов бюджетной системы, если он направляется на исполнение непосредственно судом, должна быть приложена заверенная судом копия судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист. Это, однако, не исключает обязанности предоставления заявления взыскателя с указанием платёжных реквизитов для перечисления денежных средств, как это предусмотрено п. 2 ст. 242.1 БК РФ.

Выдача исполнительных листов судами общей юрисдикции производится по правилам раздела VII ГПК РФ «Производство по делам, связанным с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов». Выдача судом общей юрисдикции исполнительного листа и его направление на исполнение не отличается от правил, предусмотренных для исполнительных листов арбитражных судов, ст. 428 ГПК РФ также содержит норму о необходимости прикладывать копию судебного постановления к исполнительному листу, выдаваемому для взыскания из бюджетов бюджетной

системы. ГПК РФ не содержит перечня требований к исполнительным листам и делегирует полномочия по установлению формы исполнительного листа Правительству Российской Федерации.

В случае утери исполнительного листа или судебного приказа предъявляется его дубликат, выданный на основании соответствующего определения суда по заявлению взыскателя (ст. 323 АПК РФ; ст. 430 ГПК РФ), которое тоже необходимо приложить к комплекту документов, направляемых на исполнение.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2008 года № 579 «О бланках исполнительных документов»²² утверждены Правила изготовления, учёта, хранения и уничтожения исполнительных листов и две формы бланков исполнительных листов: для Верховного Суда Российской Федерации и для Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и для иных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей субъектов Российской Федерации. Предусмотрены средства защиты для бланков исполнительных листов, а также их сквозная нумерация с указанием порядкового номера, установлено требование по их хранению в условиях, исключающих порчу и хищение. Во исполнение указанного Постановления Правительства Российской Федерации Приказом Минфина России от 17 июня 2009 года № 237²³ утверждены образцы бланков исполнительных листов.

Содержание исполнительных листов, выдаваемых арбитражными судами, регламентируется также АПК РФ. Форма бланков исполнительных листов, утверждённая Постановлением Правительства Российской Федерации, в целом соответствует содержанию исполнительного листа, предусмотренному ст. 320 АПК РФ. В то же время АПК РФ, в отличие от ГПК РФ, не содержит отсылки на полномочия Правительства Российской Федерации устанавливать такую форму, из чего следует вывод, что в случае противоречия формы, установленной Правительством Российской Федерации и реквизитами

²² Собрание законодательства РФ. 2008. № 31. Ст. 3748.

²³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

исполнительного листа, предусмотренными АПК РФ, действует АПК РФ. При этом формально не указание какого-либо реквизита, предусмотренного законодательством, может служить причиной для возврата исполнительного листа взыскателю без исполнения на основании п. 3 ст. 242.1 БК РФ.

Имеются некоторые несущественные несоответствия между содержанием ст. 320 АПК РФ и формой исполнительных листов, установленной Правительством Российской Федерации. В частности, Правительством Российской Федерации установлено, что в случае, если взыскателем или должником является Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование, в исполнительном листе должно содержаться наименование или адрес органа, уполномоченного от их имени осуществлять права и исполнять обязанности в исполнительном производстве, что не предусмотрено АПК РФ; ст. 320 АПК РФ предусмотрено указание реквизитов банковского счёта взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию, в случае присуждения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, чего не предусмотрено в форме исполнительного листа, утверждённого Правительством Российской Федерации.

Общий перечень обязательных реквизитов для исполнительных документов (за исключением судебных приказов) установлен также ст. 13 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²⁴. Данный перечень в целом не противоречит содержанию ст. 320 АПК РФ и формам исполнительных листов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2008 года № 579 и также, как и АПК РФ содержит требование об указании для Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования наименования органа, уполномоченного от их имени осуществлять права и исполнять обязанности в исполнительном производстве. Как правило, должник

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

в исполнительном листе и орган, представляющий в суде интересы Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, совпадают. В силу прямого указания в п. 3 ст. 158 БК РФ, должником будет являться главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета соответственно (для исков о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями государственных и муниципальных органов, их должностных лиц).

Выдача судебного приказа производится судами общей юрисдикции на основании норм, содержащихся в гл. 11 ГПК РФ в случаях, перечень которых ограничен в ст. 122 ГПК РФ. Содержание судебного приказа установлено в ст. 127 ГПК РФ, где приведен список его необходимых реквизитов. Не указание какого-либо реквизита из данного перечня может служить причиной для возврата судебного приказа взыскателю без исполнения на основании п. 3 ст. 242.1 БК РФ.

Согласно п. 1 ст. 231.1 БК РФ суммы для взыскания из бюджета, должны быть указаны в валюте Российской Федерации. Такая специальная оговорка связана с тем, что операции по перечислению из бюджетов бюджетной системы средств во исполнение судебных актов по исполнительным листам судов относятся, как и иные платежи, к операциям по исполнению бюджета. Исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации согласно ст. 215.1 БК РФ осуществляется на основе принципа единства кассы, который в соответствии со ст. 38.2 БК РФ означает зачисление всех поступлений и осуществление всех выплат с единого счёта бюджета. Единые счета бюджетов бюджетной системы открываются в рублях, из чего следует невозможность осуществления на таких счетах операций по перечислению иностранной валюты.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»²⁵ валютой Российской Федерации являются денежные знаки в виде банкнот и монет Банка России,

²⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

находящиеся в обращении на территории Российской Федерации в качестве законного платёжного средства, и средства на банковских счетах и в банковских вкладах. Разумеется, выплаты по исполнительным документам о взыскании из бюджета осуществляются не банкнотами и монетами, а посредством безналичного перечисления денежных средств. Статьей 27 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²⁶ установлено, что рубль является официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации, то есть представляет собой законное платёжное средство. Таким образом, сумма для взыскания из бюджета должна быть номинирована в рублях.

В случае, если взыскание из бюджета номинировано не в рублях, то возникает несколько коллизий. Из содержания ст. 241.1 БК РФ вытекает необходимость перевода взысканной суммы в рубли. При этом законодательством не регламентировано, на какую дату и по какому курсу производится пересчёт судебного решения в рубли. По действующей практике такой пересчёт производится судом по заявлению взыскателя об изменении способа и порядка исполнения судебного акта в соответствии со ст. 324 АПК РФ или ст. 203, 433, 434 ГПК РФ на основании расчёта, представленного взыскателем, по курсу на дату рассмотрения заявления. Еще одной коллизией является несовпадение резолютивной части судебного акта и содержания соответствующего раздела исполнительного листа в части суммы, подлежащей взысканию (в одном случае — в иностранной валюте, в другом случае — в рублях). Для избежания формального возврата представленных документов органом, уполномоченным к исполнению исполнительного документа, в этом случае вместе с исполнительным листом следует представлять определение суда об изменении способа и порядка исполнения судебного акта.

Сроки предъявления исполнительных листов к исполнению, перерыв сроков предъявления к исполнению и порядок восстановления пропущенного срока установлены арбитражным процессуальным (ст. 21 22, 23 АПК РФ),

²⁶ Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

гражданским процессуальным (ст. 432 ГПК РФ) законодательством и законодательством об исполнительном производстве (ст. 21 Федерального закона от 2 октября 2007 года «Об исполнительном производстве»). Общий срок предъявления исполнительного листа и судебного приказа к исполнению составляет три года. Сокращённый срок предусмотрен для предъявления исполнительных листов арбитражных судов, выданных после восстановления пропущенного для исполнения срока (три месяца). Для исполнения исполнительных документов о взыскании периодических платежей срока не предусмотрено.

Перечень документов, которые должны быть приложены к исполнительному листу, направляемому на исполнение и отсутствие которых служит основанием для возврата документов, включает:

— заверенную судом копию судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист;

— заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счёта, подписанное взыскателем;

— определение суда о выдаче дубликата исполнительного листа (если предъявляется дубликат) либо о восстановлении срока предъявления его к исполнению (если таковое имеется);

— доверенность представителя (или её нотариальная копия), иной документ, удостоверяющий полномочия представителя (например, приказ о назначении временно исполняющим обязанности руководителя организации), заверенный надлежащим образом.

Судебный приказ не требует приложения указанных документов, т. к. выдается без оформления судебного решения и содержит в себе необходимые платежные реквизиты.

Надлежащее заверение копии решения суда регламентируется инструкциями по делопроизводству суда общей юрисдикции и арбитражного суда. Это, в частности, приказы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29 апреля 2003 года № 36 «Об утверждении

инструкции по судебному делопроизводству в районном суде»²⁷ и от 15 декабря 2004 года № 161 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов»²⁸, приказ Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 марта 2004 года № 27 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в арбитражных судах Российской Федерации»²⁹ и от 27 декабря 2002 года № 71 «О внесении изменений и дополнений в инструкцию по делопроизводству в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации»³⁰. Подлинник решения суда остаётся в судебном деле, а сторонам по делу выдаются его копии, которые заверяются подписью судьи или секретаря (помощника, специалиста) суда, печатью суда (в отдельных установленных инструкциями случаях — гербовой печатью суда). Подпись и должность лица, заверившего копию, должны быть расшифрованы, проставляется дата заверения. На копии проставляется отметка о его вступлении в законную силу или о том, что оно было изменено. Копия судебного акта, состоящая из нескольких листов, должна быть прошита, листы пронумерованы, а место их скрепления опечатано по правилам делопроизводства.

Форма заявления взыскателя (различная для физического и юридического лица) установлена Административным регламентом исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утвержденного Приказом Минфина России от 22 сентября 2008 года № 99н (зарегистрирован в Минюсте России 9 декабря 2008 года № 12803)³¹, и может быть использована также и для оформления заявлений в финансовый орган для исполнения судебных актов в порядке, установленном ст. 242.2 БК РФ.

²⁷ Российская газета. № 246. 05.11.2004.

²⁸ Российская газета. № 99. 12.05. 2006.

²⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 3. 2009.

В ст. 242.1 БК РФ содержатся *основания для возврата документов, поступивших на исполнение*. Такой возврат не означает невозможность исполнения и не препятствует повторному предъявлению документов после устранения причин возврата. В частности, основаниями возврата документов являются:

— непредставление заявления с указанием реквизитов, заверенной копии решения суда, доверенности либо определения суда о выдаче дубликата исполнительного листа, о восстановлении срока предъявления его к исполнению;

— несоответствие представленных документов установленным законодательством (ГПК РФ, АПК РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве») требованиям, например, отсутствие какого-либо обязательного реквизита на исполнительном документе, отмена судебного акта, истечение срока доверенности и т. д.

— нарушение срока предъявления исполнительного документа к исполнению, который установлен ст. 21 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и составляет три года (если исполнение решения суда не было приостановлено либо если срок исполнения не был судом восстановлен);

— получение от взыскателя или из суда заявления или судебного акта об отзыве исполнительного документа;

— отмена судебного акта.

Возврат документов по перечисленным выше основаниям производится взыскателю, за исключением отзыва судом исполнительного документа и отмены судебного акта. В случае возврата взыскателю документов органом Федерального казначейства оформляется уведомление по форме, установленной Приказом Федерального казначейства от 9 июня 2012 года № 230 «Об утверждении Порядка учета и хранения органами Федерального

казначейства документов по исполнению судебных актов»³². Возврат документов Минфином России оформляется письмом в произвольной форме с перечнем оснований для возврата.

Перечень оснований для возврата, установленный БК РФ, является исчерпывающим, в силу чего возврат (равно как и неисполнение) документов по непредусмотренным БК РФ основаниям может быть обжалован в суде как незаконные действия (бездействие) государственных органов.

Правомерным, но не предусмотренным БК РФ основанием для возврата исполнительного документа является отсутствие в территориальном органе Федерального казначейства лицевого счёта казённого учреждения, которое является должником по решению суда. Такая возможность предусмотрена в Административном регламенте исполнения Федеральным казначейством государственной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федеральных бюджетных учреждений, утверждённого Приказом Минфина России от 22 сентября 2008 года № 99н.

При возврате в связи с отсутствием лицевого счёта должника должен быть указан адрес территориального органа Федерального казначейства, в котором имеется лицевой счёт. Возможна ситуация, когда лицевой счёт должника в Федеральном казначействе не открыт вовсе. В круг задач суда не входит исследование наличия лицевых счетов у ответчика. В то же время отсутствие лицевых счетов в Федеральном казначействе возможно, например, при наличии централизованной бухгалтерии, обслуживающей одновременно ряд учреждений, при реорганизации или ликвидации должника, его переименовании и в иных случаях. Кроме того, вероятна ситуация, когда должник имеет счета, открытые в учреждениях Банка России или кредитных организациях. Это будет верно в отношении автономного учреждения, которое вправе иметь банковские счета, несмотря на то, что бюджетные субсидии на

³² Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/normativnye-dokumenty/?yearselected=2012&page=1&accesseble=true> — Официальный сайт Федерального казначейства (дата обращения: 19.01.2013).

выполнение государственного (муниципального) заказа получает через лицевые счета, открываемые в органах Федерального казначейства. В этом случае территориальный орган Федерального казначейства имеет право не принимать исполнительные документы к исполнению и осуществляет их возврат взыскателю для исполнения в порядке, предусмотренным законодательством об исполнительном производстве.

В случае ликвидации, реорганизации или переименовании должника при наличии его правопреемника для исполнения судебного акта необходимо оформление процессуального правопреемства (ст. 48 АПК РФ и ст. 44 ГПК РФ). В этом случае выносится судебный акт (определение суда) о процессуальном правопреемстве, который должен быть приложен к комплексу документов, направляемых на исполнение.

В ситуации, когда должник — казенное учреждение ликвидирован без правопреемства, исполнение выданного о взыскании с данного учреждения исполнительного документа невозможно. Однако существует возможность обращения в суд о взыскании долга с главного распорядителя бюджетных средств (представителя собственника) ликвидированного учреждения в порядке субсидиарной ответственности на основании ст. 120 ГК РФ. В этом случае исполнительный лист о взыскании с ГРБС предъявляется в орган Федерального казначейства по месту открытия его лицевого счёта. Взыскание с представителя собственника (публично-правового образования) в порядке субсидиарной ответственности по долгам бюджетного или автономного учреждения не предусмотрено ГК РФ.

Таким образом, в процедуре исполнения судебных актов можно выделить первый этап: проверка поступивших документов на соответствие законодательству, после чего начинается собственно исполнение исполнительного документа.

Проверка документов на соответствие законодательству является общей по содержанию как для исполнительных документов по судебным решениям о взыскании вреда от незаконных действий государственных органов и их

должностных лиц (выполняется финансовым органом), так для исполнения судебных актов о взыскании с бюджетных и с казённых учреждений долгов по их денежным обязательствам (выполняется Федеральным казначейством и иными органами, уполномоченными на ведение лицевых счетов казённых учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных казённых учреждений).

Следующий за проверкой документов этап исполнения судебных актов о взыскании из бюджета, который связан уже с оплатой исполнительных документов, является различным по содержанию для исполнения судебных актов о возмещении убытков от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц (ст. 242.2 БК РФ) и для исполнения судебных актов о взыскании по денежным обязательствам казенных и бюджетных учреждений (ст. 242.3 – 242.5 БК РФ).

Следует также заметить, что проблема исполнения судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы имеет технический аспект. Не существует правовых препятствий для автоматизации затратного документооборота, связанного с оформлением и пересылкой исполнительных документов и судебных решений о взыскании из бюджета между судом, финансовыми органами и Федеральным казначейством. В том случае, если информация о вынесенных судебных актах о взыскании из бюджета поступала бы в органы Федерального казначейства, финансовые или иные уполномоченные органы непосредственно из суда, то взыскателю оставалось бы только представить платежные реквизиты для перечисления денежных средств. Такие реквизиты могут быть представлены и в суд, в этом случае исполнение судебных актов ещё более упростилось бы, т. к. взыскатель был бы исключён из числа лиц, участвующих в процедуре исполнения судебных актов.

Процедуры исполнения судебных актов о возмещении вреда

Долгое время в Российской Федерации порядок выплат для возмещений ущерба от незаконных действий государственных органов и их должностных

лиц регулировался Положением о порядке возмещения ущерба, причинённого гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года, который в свою очередь был утвержден Законом СССР от 24 июня 1981 года³³. Данное Положение не вполне утратило силу и сегодня применяется в части, не противоречащей Уголовному процессуальному кодексу Российской Федерации (далее — УПК РФ) и иным законам.

Было установлено, что ущерб, причинённый гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключение под стражу, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством в полном объёме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Возмещению подлежали следующие убытки:

- 1) утраченный заработок и другие трудовые доходы;
- 2) пенсия или пособие, выплата которых была приостановлена;
- 3) имущество (в том числе деньги, денежные вклады и проценты на них, облигации государственных займов и выпавшие на них выигрыши, иные ценности), конфискованное или обращённое в доход государства;
- 4) штрафы, взысканные во исполнение приговора суда; судебные издержки и иные суммы, выплаченные гражданином в связи с незаконными действиями;
- 5) суммы, выплаченные за оказание юридической помощи.

Процедура возмещения ущерба была установлена Инструкцией по применению Положения о порядке возмещения ущерба, причинённого гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утверждённой Минюстом СССР, Прокуратурой

³³ Ведомости ВС СССР. 1981. № 21. Ст. 741.

СССР, Минфином СССР 2 марта 1982 года и согласованной с Верховным Судом СССР, МВД СССР и КГБ СССР³⁴.

Гражданин, у которого возникало право на возмещение ущерба (на основании постановления оправдательного приговора, прекращения уголовного дела за отсутствием события преступления, за отсутствием состава преступления или за недоказанностью участия в совершении преступления, прекращения дела об административном правонарушении), имел право в течение шести месяцев после получения соответствующего извещения обратиться в областные или республиканские органы дознания или следствия либо в суд (в случае вынесения оправдательного приговора) для определения размера выплат.

Данные органы в месячный срок обязаны были вынести соответствующее постановление (определение) с подробным расчётом возмещаемых сумм, которое могло быть обжаловано в вышестоящий орган или в прокуратуру. Постановление (определение) предъявлялось гражданином в финансовый отдел исполнительного комитета районного (городского) Совета народных депутатов для получения чека. Выплата сумм по чекам финансовых органов производилась учреждениями Госбанка СССР.

В настоящее время некий аналог вышеописанного порядка установлен правилами о реабилитации гл. 18 УПК РФ. Право на реабилитацию согласно статье 133 УПК РФ включает в себя право на возмещение имущественного вреда, устранение последствий морального вреда. Вред, причинённый гражданину в результате уголовного преследования, возмещается государством в полном объёме независимо от вины органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора и суда. Право на реабилитацию, в том числе право на возмещение вреда, возникает у гражданина в случае вынесения оправдательного приговора в связи с отказом государственного³⁵ обвинителя

³⁴ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. № 3. 1984.

³⁵ Равно и частного обвинителя, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 17 октября 2011 года № 22-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 133 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами

при отсутствии состава преступления, события преступления, заявления потерпевшего (по отдельным составам преступлений), непричастности к преступлению, полной или частичной отмены вступившего в законную силу обвинительного приговора суда. Право на возмещение вреда имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу.

Корреспондирует с УПК РФ норма ст. 1070 ГК РФ, согласно которой вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного ареста, а также вред, причиненный юридическому лицу в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, возмещается за счёт казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, за счёт казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования в полном объёме независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законом.

Согласно ст. 134 УПК РФ суд в приговоре, определении, постановлении, а прокурор, следователь, дознаватель — в постановлении признают за оправданным лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием. Возмещение реабилитированному имущественного вреда, согласно ст. 135 УПК РФ, включает в себя возмещение:

- 1) заработной платы, пенсии, пособий, других средств, которых он лишился в результате уголовного преследования;

2) конфискованного или обращённого в доход государства на основании приговора или решения суда имущества;

3) штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение приговора суда;

4) сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи;

5) иных расходов.

Судом на основании постановления или приговора выдается исполнительный документ, подлежащий оплате из бюджета. Это установлено в ч. 2 ст. 135 УПК РФ, которая была изменена Федеральным законом от 1 июля 2010 года № 144-ФЗ. Этим был изменен действующий ранее порядок, согласно которому УПК РФ признавал равно подлежащими оплате как исполнительный документы, выданные судом, так и документы, выданные следователем или прокурором. Несколько ранее по вопросу коллизии норм УПК РФ и ст. 242.1 БК РФ было принято постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2010 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»³⁶. Конституционный Суд Российской Федерации положительно разрешил вопрос о соответствии ст. 242.1 БК РФ ст. 19 Конституции Российской Федерации. Была подтверждена формальная несогласованность БК РФ и УПК РФ, связанная с тем, что лица, реабилитированные на стадии досудебного производства по уголовному делу фактически лишались конституционного права на возмещение вреда, т. к. УПК РФ для данного случая не предусматривал вынесение судебного акта, а БК РФ, напротив, называет исполнительный лист суда или судебный приказ единственным основанием для выплаты из бюджета. Суд, следователь или дознаватель согласно УПК РФ признают за оправданным лицом либо лицом, в отношении которого прекращено уголовное преследование, право на реабилитацию, а последнее вправе обратиться в орган, постановивший

³⁶ Собрание законодательства РФ. 2010. № 11. Ст. 1256.

приговор (постановление) с требованием о возмещении вреда. Конституционный Суд Российской Федерации, однако, отметил, что такая несогласованность не является основанием для признания нарушающими конституционное право на возмещение вреда ст. 242.1 БК РФ, т. к. сами по себе её положения не ограничивают право на возмещение вреда.

После внесения изменений в УПК РФ единственным органом, имеющим право выдавать исполнительные документы, подлежащие оплате за счёт бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, является суд.

На исполнение в финансовые органы, помимо исполнительных документов по судебным решениям о возмещении вреда от незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц, могут поступать также исполнительные документы, выданные на основании судебных решений о взыскании обязательств из государственного (муниципального) долга; о присуждении компенсаций за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок, а также по судебным решениям о возмещении убытков от правомерных действий органов публичной власти (при военных манёврах, медицинский вред, вред при осуществлении градостроительной деятельности, осуществлении правосудия и т. д.). Последнюю категорию судебных актов более точно следовало бы именовать актами о возмещении внедоговорного вреда, причинённого органами публичной власти и их должностными лицами.

Перечень категорий судебных решений, подлежащих исполнению финансовым органом, является открытым, что следует из п. 1, 3, 4 ст. 242.2 БК РФ, где указано, что финансовый орган исполняет судебные акты по «иным искам о взыскании денежных средств за счёт казны» Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или органа муниципального образования соответственно (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей бюджетных средств).

Исполнение судебных актов о возмещении вреда финансовыми органами

после проверки поступивших документов на соответствие законодательству, начинается с определения органа публичной власти (учреждения), который представлял интересы публично-правового образования в судебном процессе. Согласно ст. 158 БК РФ от имени публично-правового образования в суде по искам о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов в том числе в результате издания актов органов государственной власти или органов местного самоуправления, не соответствующих закону или иному правовому акту, выступает главный распорядитель бюджетных средств по ведомственной принадлежности.

Это закреплено также в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»³⁷, согласно которому ст. 158 БК РФ должна применяться арбитражными судами при определении ответчика от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причинённого незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов (органов местного самоуправления) либо должностных лиц этих органов, а также по искам, предъявленным в порядке субсидиарной ответственности к публично-правовым образованиям по обязательствам созданных ими учреждений. Если государственный (муниципальный) орган, являвшийся главным распорядителем бюджетных средств на момент возникновения спорных правоотношений, утратил соответствующий статус (в связи с передачей полномочий иному органу или в связи с ликвидацией), в качестве представителя публично-правового образования надлежит привлекать орган, обладающий необходимыми полномочиями на момент рассмотрения дела в

³⁷ Вестник ВАС РФ. № 8. 2006.

суде, а при отсутствии такового (в случае если соответствующие полномочия не переданы иному органу) — соответствующий финансовый орган публично-правового образования.

Судами общей юрисдикции вследствие неоднократно высказанной позиции Верховного Суда Российской Федерации по искам к Российской Федерации или к казне Российской Федерации в качестве ответчика, как правило, привлекается Минфин России (финансовый орган), а не главный распорядитель бюджетных средств. Свою позицию Верховный Суд Российской Федерации аргументировал тем, что БК РФ регулирует правоотношения между субъектами этих правоотношений в процессе составления проектов бюджетов, их утверждения, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней (ст. 1 БК РФ). Перечень участников бюджетного процесса приведен в ст. 152 БК РФ. Физические лица в этом перечне не указаны, следовательно, они не являются участниками бюджетного процесса и нормы БК РФ к правоотношениям, в которых одной из сторон выступают граждане, неприменимы. Следующим аргументом, который приводили суды общей юрисдикции при привлечении Минфина России в качестве ответчика от имени Российской Федерации, является то обстоятельство, что начиная с 2001 года (ст. 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год») и по настоящее время согласно ст. 242.2 БК РФ исполнение решений судов по искам к казне Российской Федерации возложено на Минфин России (а не на главных распорядителей средств федерального бюджета).

В том случае, если в качестве должника (ответчика) в исполнительном акте указан не финансовый орган, а какой-либо иной ГРБС, последний обязан направить в финансовый орган информацию о результатах рассмотрения дела в десятидневный срок после вынесения судебного акта в окончательной форме. Также он информирует финансовый орган о результатах обжалования судебного акта не позднее месяца со дня вступления судебного акта в законную силу, что необходимо для предотвращения оплаты не вступившего в силу или

отменённого судебного решения. В том случае, если решения суда отменено при его пересмотре в апелляционном, кассационном или надзорном порядке финансовый орган на основании п. 3.1 ст. 242.1 БК РФ направляет исполнительный документ без исполнения в суд, который его выдал.

Если интересы публично-правового образования в суде представлял непосредственно финансовый орган, то процедура исполнения судебного акта упрощается: оплата по исполнительному документу осуществляется в трехмесячный срок с момента его поступления.

Порядок организации работы в Министерстве финансов Российской Федерации по исполнению судебных актов о взыскании денежных средств по искам к Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации утвержден Приказом Минфина России от 15 августа 2006 года № 271³⁸. Согласно данному порядку Минфином России исполняются судебные акты по искам к Российской Федерации о возмещении вреда, причинённого незаконным действием (бездействием) государственных органов Российской Федерации или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами Российской Федерации актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счёт казны Российской Федерации (за исключением судебных актов в взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета). Оплата исполнительных документов производится за счёт ассигнований, специально предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете Минфину России.

Отдельно регламентировано *исполнение отдельных судебных по обязательствам, вытекающим из государственного долга*. В частности, совместным Приказом Минфина России № 336 и Федерального казначейства № 307 от 16 декабря 2005 года «Об организации работы по исполнению судебных постановлений о взыскании за счет казны Российской Федерации денежных

³⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

средств по погашению государственного долга в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов 1990 года, целевых расчетных чеков с правом приобретения легковых автомобилей в 1991 – 1995 годах»³⁹ утверждён Порядок организации работы по исполнению судебных постановлений о взыскании за счёт казны Российской Федерации денежных средств по погашению государственного долга в виде облигаций государственных целевых беспроцентных займов 1990 года, целевых расчетных чеков с правом приобретения легковых автомобилей в 1991 – 1995 годах. Данные акты исполняются Минфином России в целом в соответствии с общими правилами, установленными ст. 242.2 БК РФ. Дополнительным вопросом, который регламентируется указанным Порядком, является процедура изъятия оригиналов ценных бумаг у их владельцев, которые осуществляются Минфином России (в г. Москве) и управлениями Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации. Оплата исполнительных документов производится после проверки поступивших от владельцев ценных бумаг, которые затем направляются в Сбербанк России.

В случае неисполнения судебного акта финансовым органом в трехмесячный срок взыскатель вправе обратиться в суд о признании незаконного бездействия государственного (муниципального) органа с последующей компенсацией убытков, которые могут быть рассчитаны либо в соответствии со ст. 395 ГК РФ как проценты за пользование чужими денежными средствами исходя из индексов потребительских цен (для физического лица) либо исходя из ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации, либо по индексу инфляции, установленному федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Кроме того, под влиянием практики Европейского суда по правам человека и во исполнение п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и

³⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

основных свобод⁴⁰ был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁴¹, который распространяется на отношения, связанные с исполнением судебных актов о взыскании из бюджетов. Компенсация за нарушение права на судопроизводство и на исполнение судебного акта в разумный срок присуждается судом с учётом принципов разумности, справедливости и судебной практики.

Присуждение данной компенсация не препятствует обращению за возмещением ущерба, если неисполнение (задержка исполнения) решения суда будут признаны незаконными.

При исчислении компенсации важное значение имеют сроки. Срок исполнения решения суда исчисляется с момента поступления надлежаще оформленного исполнительного документа на исполнение до момента окончания исполнительного производства, согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 года № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»⁴². Данному закону корреспондируют гл. 27.1 АПК РФ и 22.1 ГПК РФ. При взыскании из бюджетов бюджетной системы исполнительное производство не возбуждается в силу нормы ст. 239 БК РФ об иммунитете бюджетов. В п. 2 ст. 242.1 БК РФ указано, что исполнительный лист поступает на исполнение в уполномоченный орган с момента предъявления документов судом или взыскателем. В то же время документы могут быть возвращены уполномоченным органом по основаниям, указанным в п. 3 ст. 242 БК РФ, ещё до начала исполнения. Таким образом, начало течения срока исполнения решения суда о взыскании из бюджета не является однозначным, но по умолчанию начинает течь с момента поступления

⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

⁴² Вестник ВАС РФ. № 2. 2011.

документов в уполномоченный орган (территориальный орган Федерального казначейства или финансовый орган) и до момента выплаты. Иногда течение срока может продолжаться и после списания средств со счёта бюджета: в случае ошибки в банковских реквизитах при перечислении денежных средств по вине должника или в случае исполнения решения о периодических выплатах. В этом случае решение суда будет неисполненным, и срок не прерывается до фактического исполнения

Исполнение судебных актов о взыскании *вреда от незаконных действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* осуществляется в порядке, аналогичном порядку, установленному для Российской Федерации и в соответствии с федеральным законодательством, что следует из содержания п. 3–5 ст. 242.2 БК РФ. Это положение вещей соответствует принципу единства бюджетной системы, который согласно ст. 29 БК РФ означает единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В целях конкретизации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных органов принимаются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и акты муниципальных образований по вопросам организации работы по исполнению судебных актов о взыскании из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Зачастую такие акты принимаются в форме регламентов исполнения государственной или муниципальной услуги. Под услугой по исполнению судебных актов при этом может пониматься процесс организации администрацией исполнения требований судебного акта по перечислению средств в пользу взыскателя. Пользователями услуги выступают как физические, так и юридические лица, подавшие исполнительные документы на исполнение. В некоторых случаях исполнение судебных актов, предусматривающих взыскание за счет казны муниципального образования, именуется муниципальной функцией.

Часто вышеуказанные регламенты совмещают в себе две процедуры: исполнение судебных актов о взыскании вреда от незаконных действий органов публичной власти и исполнение судебных актов по денежным обязательствам казённых и бюджетных учреждений⁴³.

Процедуры исполнения судебных актов о взыскании с казённых учреждений

Согласно ст. 242³–242⁵ БК РФ судебные решения о взыскании за счёт бюджета денежных средств по неисполненным договорным обязательствам казённых учреждений оплачиваются за счёт средств, выделенных соответствующим учреждениям (не за счёт финансового органа).

В силу денежного обязательства одно лицо обязано уплатить другому лицу (кредитору) деньги. В соответствии со ст. 6 БК РФ денежное обязательство — это обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому или юридическому лицу определённые денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки. По своей сути денежное обязательство представляет собой гражданско-правовое обязательство, вытекающее из сделки.

Государственные и муниципальные учреждения как юридические лица выступают в гражданском обороте, руководствуясь заложенным в ст. 421 ГК

⁴³ Например, распоряжением Комитета финансов Правительства Санкт-Петербурга от 3 октября 2012 года N 73-р утверждён Административный регламент Комитета финансов Санкт-Петербурга по исполнению государственной функции по осуществлению исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджета Санкт-Петербурга, на средства бюджетных и автономных учреждений Санкт-Петербурга, ведению учёта и осуществлению хранения исполнительных документов и иных документов, связанных с их исполнением; Администрацией Петрозаводского городского округа от 25 мая 2011 года № 1880 утверждён Административный регламент администрации Петрозаводского городского округа предоставления муниципальной услуги по исполнению судебных актов по искам к Администрации Петрозаводского городского округа о возмещении вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействием) органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа либо должностных лиц этих органов, а также судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета Петрозаводского городского округа по денежным обязательствам муниципальных учреждений Петрозаводского городского округа, и их хранению; Постановлением мэрии г. Ульяновска от 5 августа 2010 года № 4120 утверждён Административный регламент исполнения судебных актов, предусматривающих взыскание за счёт казны муниципального образования «Город Ульяновск» по искам о возмещении вреда, причинённого гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов и судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок за счёт средств местного бюджета.

РФ принципом свободы договора, и не связаны требованиями бюджетного законодательства на этапе принятия ими денежных обязательств. Вместе с тем положение вещей таково, что казённое учреждение принимает обязательство не за счёт собственных средств, а за счёт средств бюджета. Более того, стороной по обязательствам казённого учреждения (в отличие от иных видов учреждений) выступает непосредственное публично-правовое образование, и на основании ст. 120 ГК РФ собственник имущества (публично-правовое образование) несёт субсидиарную ответственность по обязательствам казённых учреждений⁴⁴.

В случае отсутствия соответствующих расходов в сводной бюджетной росписи и утвержденных лимитов бюджетных обязательств санкционирования платежа до заключённому казённым учреждением договору (контракту) не происходит и денежное обязательство не может быть оплачено. Гражданско-правовая сделка при этом сохраняет свою силу, и кредитор (поставщик товаров, работ и услуг по заключённому договору) вправе обратиться за защитой своих интересов в суд, в результате чего возникает судебное решение, которое исполняется в особом порядке, установленном ст. 242.3 БК РФ. Могут быть и иные ситуации, приводящие к неисполнению своих обязательств казёнными учреждениями, связанные, например, с отказом в приёмке выполненных работ, ликвидацией учреждения без правопреемства⁴⁵ и т. д.

Развитие правового регулирования исполнения судебных актов о взыскании с государственных и муниципальных учреждений убытков, возникающих из неисполненных ими денежных обязательств, имеет историю не менее сложную, чем история правового регулирования исполнения судебных актов о взыскании убытков от незаконных действий органов публичной власти и их должностных лиц.

⁴⁴ Субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими бюджетных и автономных учреждений согласно ГК РФ отсутствует.

⁴⁵ Например, ликвидация Федеральной службы налоговой полиции привела к появлению огромного количества исков о взыскании уволенными сотрудниками положенных им выплат.

Еще Постановлением Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров от 7 сентября 1937 года были утверждены правила о порядке взыскания с государственных учреждений, состоящих на государственном и местном бюджете, по исполнительным документам, выданным государственным, кооперативным и общественным организациям, и по заработной плате⁴⁶. Процессуальные кодексы республик в составе СССР были дополнены статьями, согласно которым взыскание с государственных учреждений, состоящих на государственном бюджете, осуществляется за счёт ассигнований по смете этих учреждений. Исполнительные документы приравнивались к платёжным документам по расходованию ассигнований, а на комиссариаты финансов была возложена функция по определению бюджетного подраздела сметы, за счёт которого должны быть оплачены исполнительные документы. Взыскание за счёт внебюджетных средств бюджетных учреждений производилось в общем порядке.

Согласно Инструкции Госарбитража при Совете народных комиссаров СССР, Наркомфина, Наркомюста и Госбанка СССР от 26 февраля 1939 года⁴⁷, если исполнительный документ был выдан на сумму более 200 тыс. рублей — при взыскании с учреждений, состоящих на союзном бюджете, более 50 тыс. рублей — при взыскании с учреждений, состоящих на республиканских бюджетах союзных республик, и более 10 тыс. рублей — при взыскании с учреждений, состоящих на республиканских бюджетах АССР и местных бюджетах, взыскатель передавал исполнительный документ финансовому органу соответствующего уровня. Если же сумма была меньше указанной, исполнительный документ направлялся непосредственно в банк, где был открыт счёт должника и оплачивался за счёт всех имеющихся на этом счёте кредитов.

В настоящее время исполнение судебных решений о взыскании средств по денежным обязательствам федеральных казённых учреждений после

⁴⁶ Собрание законов СССР. 1937. № 51. Ст. 218.

⁴⁷ Дано по: Бюджетная система Союза ССР. Сборник законодательных материалов / сост. С.С. Глезин. М., 1947. С. 115.

проверки поступивших документов в соответствии со ст. 242.1 БК РФ начинается с того, что территориальный орган Федерального казначейства направляет получателю бюджетных средств (казённому учреждению)⁴⁸, который является должником по исполнительному листу, уведомление о поступлении исполнительного листа с приложением его копии и заявления взыскателя⁴⁹. Получатель бюджетных средств обязан в течение десяти дней назвать источник образования задолженности и представить платежный документ (кассовую заявку) на списание соответствующих денежных средств для оплаты решения суда.

Источником образования задолженности могут быть либо так называемая приносящая доход деятельность или деятельность в соответствии с целями создания учреждения (внебюджетная или бюджетная деятельность). Задолженность, возникшая из внебюджетной деятельности, погашается за счёт доходов от такой деятельности, которые учитываются на одноимённых лицевых счетах, в пределах общего остатка средств на данных счетах. В том случае, если задолженность образовалась из бюджетной деятельности, должник обязан назвать коды бюджетной классификации расходов бюджета, по которым должно быть произведено списание долга. В том случае, если средств, поступающих из бюджета, недостаточно, должник вправе до истечения установленного БК РФ общего трехмесячного срока погасить долг за счёт внебюджетных источников.

Непредоставление информации об источниках образования задолженности влечёт приостановление операций по лицевым счетам должника до устранения нарушения⁵⁰.

⁴⁸ Исполнение судебных актов может осуществляться не только Федеральным казначейством, но и иными органами, уполномоченными на ведение лицевых счетов казённых учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных казённых учреждений.

⁴⁹ Форма уведомления утверждена Приказом Федерального казначейства Казначейства России от 9 июня 2012 года № 230 «Об утверждении порядка учета и хранения органами Федерального казначейства документов по исполнению судебных актов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ Правила приостановления операции по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытых в органах Федерального казначейства, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2003 года № 328. Формы решений о приостановлении операций на лицевых счетах утверждены Приказом Минфина России от 4 июля 2003 года № 61н. Приказом Федерального казначейства Казначейства России от 26 сентября 2007 года № 5н утверждена

В случае отсутствия (недостатка) денежных средств по названному должником источнику он обязан направить своему главному распорядителю бюджетных средств запрос-требование о выделении необходимых лимитов бюджетных обязательств, о чём информирует орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган), в котором открыты его лицевые счета. ГРБС обязан в пределах установленного БК РФ трехмесячного срока перераспределить соответствующим образом бюджетные средства.

БК РФ не регламентирует ситуацию в случае недостатка средств на счете по учёту средств от приносящей доход деятельности (внебюджетных средств). В этом случае доведение дополнительных ассигнований со стороны ГРБС невозможно, т. к. последний осуществляет только доведение бюджетных средств. Очевидно, что исполнение задолженности, образовавшейся за счёт внебюджетной деятельности, за счёт бюджетных ассигнований, будет квалифицировано как нецелевое использование бюджетных средств. Неурегулированной также остаётся обратная ситуация, когда при отсутствии остатка средств на лицевом счете получателя бюджетных средств для исполнения судебного решения имеется достаточный остаток на лицевом счёте для учёта средств от приносящей доход деятельности. Представляется, что в этом случае должник вправе осуществить оплату исполнительного документа без нарушений бюджетного законодательства, учитывая, что полномочия по определению источника образования задолженности находятся полностью в компетенции должника.

После доведения ГРБС до подведомственного казённого учреждения необходимых для исполнения решения суда лимитов бюджетных обязательств получатель бюджетных средств — должник по исполнительному документу, обязан немедленно (не позднее следующего рабочего дня) предоставить в орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) соответствующий платёжный документ (кассовую заявку).

форма Уведомления о приостановлении операций по расходованию средств в связи с неисполнением требований исполнительного документа, которая направляется должнику.

Общий срок, установленный БК РФ для исполнения решения суда, составляет три месяца. В том случае, если должник по истечении данного срока не предоставляет в орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) платежных документов для исполнения судебного решения, орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) обязан вынести решение о приостановлении операции по всем лицевым счетам должника, открытому в данном органе Федерального казначейства⁵¹. Единственной допустимой платёжной операций в этом случае будет являться операция по оплате исполнительного документа.

Неисполнение решения суда по истечении трехмесячного срока, помимо приостановления операций по лицевым счетам должника — казённого учреждения, порождает для взыскателя возможность обратиться в суд с требованием о взыскании долга с ГРБС в порядке субсидиарной ответственности. Такое обращение не означает немедленного отзыва находящегося на исполнении исполнительного документа о взыскании с казённого учреждения.

Кроме того, при просрочке трехмесячного срока исполнения взыскатель вправе через суд требовать компенсации убытков от несвоевременного исполнения судебного акта, которые могут быть рассчитаны в соответствии со ст. 395 ГК РФ как проценты за пользование чужими денежными средствами исходя из ставки рефинансирования, установленной Центральным банком Российской Федерации, либо по индексу инфляции, установленному федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Если взыскателем является физическое лицо, то компенсация может рассчитываться исходя из утверждённых индексов роста потребительских цен. Кроме того, на основании Федерального закона от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» может выплачиваться

⁵¹ Согласно Порядку открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, все лицевые счета разных видов открываются в том органе Федерального казначейства, где открыт лицевой счёт получателя бюджетных средств.

компенсация за нарушение права на судопроизводство и на исполнение судебного акта в разумный срок присуждается судом с учётом принципов разумности, справедливости и судебной практики.

На практике возникает ситуация, когда суд сразу принимает решение о выплате суммы долга с учётом индексации на момент исполнения решения суда. При исполнении такого решения суда возникает проблема, связанная с тем, что, с одной стороны, судебное решение подлежит неукоснительному исполнению, а с другой — не определена сумма, подлежащая взысканию⁵².

При исчислении компенсации важное значение имеют сроки. Срок исполнения решения суда исчисляется с момента поступления надлежаще оформленного исполнительного документа на исполнение до момента окончания исполнительного производства согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 года № 30/64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Данному закону корреспондируют гл. 27.1 АПК РФ и 22.1 ГПК РФ. При взыскании из бюджетов бюджетной системы исполнительное производство не возбуждается в силу ст. 239 БК РФ об иммунитете бюджетов. В п. 2 ст. 242.1 БК РФ указано, что исполнительный лист поступает на исполнение в уполномоченный орган с момента предъявления документов судом или взыскателем. В то же время документы могут быть возвращены уполномоченным органом по основаниям, указанным в п. 3 ст. 242 БК РФ, еще до начала исполнения. Таким образом, начало течения срока исполнения решения суда о взыскании из бюджета не является однозначным, но по умолчанию начинает течь с момента поступления документов в уполномоченный орган (территориальный орган Федерального

⁵² Письмом Федерального казначейства от 24 августа 2012 года № 42-7.4-05/9.3-492 разъясняется, что расчёт сумм индексации по решению суда может производиться непосредственно должником и представляться для оплаты в орган Федерального казначейства. В случае отсутствия расчёта индексации орган Федерального казначейства приостанавливает операции по лицевым счетам должника до его предоставления.

казначейства или финансовый орган) и до момента выплаты. Иногда течение срока может продолжаться и после списания средств со счета бюджета — в случае ошибки в банковских реквизитах при перечислении денежных средств по вине должника или в случае исполнения решения о периодических выплатах. В этом случае решение суда будет неисполненным, и срок не прерывается до фактического исполнения

Имеются особенности при исполнении судебных решений о взыскании периодических платежей, например, по выплатам работнику, получившему травму на производстве, выплатам иных пособий и компенсаций. В этом случае вместе с информацией об источнике образования задолженности должник обязан представить информацию в Федеральное казначейство (иной уполномоченный орган) о дате ежемесячной выплаты. В случае несоблюдения сроков выплаты операции по всем лицевым счетам должника приостанавливаются. При этом БК РФ не указано, возможно ли приостановление операций по лицевым счетам должника до истечения установленного трехмесячного срока для исполнения судебного акта если, например, выплаты производятся ежемесячно. В этом случае, очевидно, презюмируется добросовестность должника, который сам должен указать даты выплат.

Второй особенностью, связанной с исполнением судебных решений о периодических выплатах ГРБС или распорядителем бюджетных средств, является их право поручить исполнение решения суда своему подведомственному учреждению. В этом случае в орган Федерального казначейства (иной уполномоченный орган) по месту открытия лицевого счёта данному учреждению направляется соответствующее уведомление, на основании которого в случае неисполнения требований исполнительного документа приостанавливаются операции по лицевым счетам уже данного учреждения. Следует иметь в виду, что подобное поручение не является процессуальным правопреемством, и должником по судебному решению всё

равно остается главным распорядитель или распорядитель бюджетных средств, который несёт ответственность перед судом за исполнение судебного акта.

Следует сказать, что после проведения реформы государственных и муниципальных учреждений, связанной с вступлением в силу Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Федеральный закон № 83-ФЗ) вопросы, связанные с обращением взыскания на средства от приносящей доход деятельности (внебюджетные средства) теряют актуальность, т. к. доходы от приносящей доход деятельности казённых учреждений поступают в бюджет и уже не могут быть названы внебюджетными.

Бюджетным учреждениям открываются специальные лицевые счета в органах Федерального казначейства, которые имеют режим, отличный от лицевых счетов казённых учреждений (лицевых счетов получателей бюджетных средств)⁵³. Порядок исполнения судебных актов об обращении взыскания на средства бюджетных учреждений отдельно урегулирован ст. 30 Федерального закона № 83-ФЗ.

Такое взыскание осуществляется на основании исполнительных листов и судебных приказов, процедура исполнения которых аналогична процедуре исполнения судебных актов о взыскании с казённых учреждений, но имеются некоторые различия, упрощающие прохождение документов. В частности, к исполнительному листу не требуется прикладывать заверенную копию решения суда, на основании которого он выдан, а к судебному приказу не нужно прикладывать даже заявление взыскателя; исполнение осуществляется в течение 30 рабочих дней. Существенной особенностью исполнения судебных актов о взыскании с бюджетных учреждений является право взыскателя в случае невозможности осуществления взыскания в связи с отсутствием на

⁵³ См.: Порядок открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами, утвержденный Приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 года № 7н.

лицевых счетах денежных средств более трёх месяцев обращения взыскания на имущество бюджетного учреждения⁵⁴.

По общему правилу, бюджетные учреждения не имеют счетов в учреждениях Центрального банка Российской Федерации и кредитных организациях, за некоторыми исключениями. Такие исключения установлены Федеральным законом № 83-ФЗ, который допускает обращение взыскания на банковские счета должника — бюджетного учреждения.

Автономное учреждение наделено правом открытия счетов в коммерческих банках, на которые должно быть обращено взыскание в первую очередь. При отсутствии средств на счетах взыскание может быть обращено на имущество автономного учреждения. Взыскание с автономного учреждения осуществляется по правилам, установленным законодательством об исполнительном производстве, что следует из п. 13 ст. 242.3 БК РФ.

Порядок исполнения судебных актов по денежным обязательствам федеральных казённых учреждений, казённых учреждений бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных казённых учреждений не различается. Разница связана с органами, уполномоченными к осуществлению данных функций. Исполнение судебных актов в отношении федеральных казённых учреждений осуществляется органами Федерального казначейства, т. к. в силу ст. 166.1 БК РФ на Федеральное казначейство возложены полномочия открытия и ведения лицевых счетов получателей средств федерального бюджета. Исполнение судебных актов о взыскании с муниципальных казённых учреждений осуществляется уполномоченным муниципальным органом (как правило, финансовым органом), а также органами Федерального казначейства в случае заключения соглашений в соответствии со ст. 166.1 БК РФ.

В целях конкретизации полномочий муниципальных органов принимаются специальные акты муниципальных образований по вопросам

⁵⁴ Взыскание обращается на имущество, приобретённое за счёт внебюджетных средств и не может быть обращено на имущество, находящееся в публичной собственности и на приобретённое за счёт бюджетных ассигнований.

организации работы по исполнению судебных актов о взыскании из бюджетов, часто в форме регламентов исполнения муниципальной услуги. Под услугой по исполнению судебных актов при этом может пониматься процесс организации администрацией исполнения требований судебного акта по перечислению средств в пользу взыскателя. Пользователями услуги выступают как физические, так и юридические лица, подавшие исполнительные документы на исполнение. В некоторых случаях исполнение судебных актов именуется муниципальной функцией⁵⁵.

⁵⁵ Например, Постановлением Администрации городского округа ЗАТО город Фокин от 26 октября 2010 года № 1042-па утверждён Административный регламент финансового отдела городского округа ЗАТО город Фокино по исполнению муниципальной функции «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджета городского округа ЗАТО город Фокино», который определяет сроки и последовательность организации исполнения судебных актов муниципальным финансовым органом, а также порядок взаимодействия отделов местной администрация с её финансовым отделом и их должностных лиц со взыскателем, а также муниципальными учреждениями-должниками и органами судебной власти при осуществлении функций по организации исполнения судебных актов; Постановлением главы Администрации г. Калининград от 29 октября 2009 года № 1912 утверждён Административный регламента комитета экономики, финансов и контроля администрации городского округа «Город Калининград» по исполнению муниципальной функции организации исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджета городского округа «Город Калининград», согласно которому функцию по организации исполнения судебных актов осуществляет управление казначейского исполнения бюджета комитета экономики, финансов и контроля администрации городского округа «Город Калининград», в котором должнику как получателю средств городского бюджета открыт лицевой счёт для учёта операций по исполнению расходов бюджета городского округа, а также средств, полученных от приносящей доход деятельности; Постановлением администрации г. Перми от 30 сентября 2008 года № 972 утверждено Положение об организации взаимодействия департамента финансов администрации города Перми, главных распорядителей бюджетных средств города Перми и муниципальных казённых учреждений при исполнении судебных актов по обращению взысканий на бюджетные средства города Перми, согласно которому учёт и хранение исполнительных документов по обращению взысканий на средства бюджета города Перми, а также по обращению взысканий на средства бюджетных учреждений осуществляется департаментом финансов г. Перми.